

Zplnomocněnec ozbrojených sil SRN a Spolkový sněm

(Dokončení)



Článek 44b GG vymezuje zplnomocněnce ozbrojených sil SRN jako pomocný orgán parlamentní kontroly, přičemž toto vymezení v počátku, jak jsme si již ukázali, není statutárně zcela přesné. Podstatné ovšem je, že *parlamentní kontrola zplnomocněncem pro ozbrojené síly SRN připadá výlučně parlamentní oblasti, a to obecně Spolkovému sněmu a obrannému výboru. Z tohoto zařazení vyplývá, že zplnomocněnec nedisponuje žádnými ústavními bezprostředními oprávněními a jeho práva jsou výhradně odvozena od parlamentu.* Tak představuje právo tzv. „příjmů“ a „podání“ vojáků podle § 1. ZoW

specifické petiční právo a úřední oprávnění § 3, ZoW následek parlamentního vyšetřovacího práva (čl. 44 a 45 GG). Politicky a právně stojí Spolkový sněm a obranný výbor obrazně řečeno „v pozadí“ zplnomocněnce. To také vyplývá ze **statutárně právního charakteru úředních vztahů** - především - volby a možnosti jeho *odvolání*; z funkčních kompetencí - jako například: *právo tzv. pokynu parlamentu vůči zplnomocněnci ozbrojených sil a jeho povinnost předat parlamentu zprávy a konečně ze všeobecných parlamentních rámcových podmínek pro činnost zplnomocněnce německých ozbrojených sil.* K tomu patří také právo Spolkového sněmu a obranného výboru vydávat všeobecné směrnice pro práci zplnomocněnce. Z této kompetence však parlament neučinil zvyklost.

Proto jako **podklady** pro tyto směrnice přicházely do úvahy:

- stanovení formalizovaného procesu „příjmů“ a „podání“,
- nalezení hranic působení mezi zplnomocněncem a petičním výborem,
- představy o nakládání s úředními oprávněními,
- především však právo navštěvovat útvary a jednotky německých ozbrojených sil.

Podle své právní kvality byly tyto směrnice postaveny na úroveň jednacího řádu parlamentu. Dosavadní třiatřicetileté působení ukázalo, že proces kontroly a předkládání zpráv natolik odpovídá potřebám politické a právní praxe, že všeobecné směrnice pro činnost zplnomocněnce nejsou vlastně zapotřebí.

■ V „pozadí“ zplnomocněnce - Spolkový sněm

Právo Spolkového sněmu kdykoliv si vyžádat přítomnost zplnomocněnce ozbrojených sil SRN (§ 6 ZoW) odpovídá čl. 43, odst. 1 GG a parlamentu vymezuje

stejná práva vůči vládě. Tam stejně jako i zde zahrnuje toto parlamentní právo povinnost odpovídat na otázky (interpelace). Dlužno dodat, že také z této kompetence se doposud nestala parlamentní zvyklost.

Jinak se oproti tomu nakládá s možnostmi vyjádření se zplnomocněnce při předkládání a projednávání ročních zpráv v plénu, jak vyžaduje Jednací řád X. Toto doplnění z roku 1964 neumožňuje zplnomocněnci pro ozbrojené síly SRN právo řeči v plénu parlamentu, ale aktualizuje při projednávání ročních zpráv v plénu sněmu - jeho zákonnou povinnost - *mít řeč a odpovídat*, i kdyby to bylo požadováno jedinou frakcí anebo 5 % přítomných poslanců. Obdobná menšinová kritéria platí pro možné povolávání zplnomocněnce k zasedání Spolkového sněmu mimo rozpravy o jeho zprávách (§ 115, odst. 2, JřSSN). Toto právo je srovnatelné s právy spolkového ministra. Z těchto možností se v podstatě od roku 1987 stala již v politické i právní praxi všech zplnomocněnců ozbrojených sil SRN ve Spolkovém sněmu **zvyklost**. Dnešní pojetí § 115, odst. 1, JřSSN jasně stanovuje, že se zplnomocněnec může po obvyklém úvodu během rozpravy sám hlásit o slovo bez toho, že by po každém přihlášení se musel předkládat nový parlamentní požadavek.

Obecně působila možnost zplnomocněnce ozbrojených sil vyjádřit se před Spolkovým sněmem příznivě pro publicitu jeho ročních zpráv a pro vytváření parlamentní rozpravy. *Debatní příspěvky spolkového ministra obrany jako kontrolovaného a zplnomocněnce jako kontrolujícího přispívají k živosti plenární rozpravy o ročních zprávách (RZ).*

■ Parlamentní pokyny zplnomocněnci

Spolkový sněm a obranný výbor mohou udělovat zplnomocněnci ozbrojených sil SRN pokyny k přezkoumání určitých případů (§ 1, odst. 2, ZoW). K § 45a GG, jenž zdůvodňuje ústavně právní vyšetřovací monopol obranného výboru v oblasti obrany, se objevily námitky, které požadovaly „právo pokynů“ pro plénum. Také bylo v procesu novelizace předběžně zvažováno škrtnout právo pokynu pléna bez náhrady, protože Spolkový sněm toto právo vůči zplnomocněnci prozatím příliš často neuplatnil. Přesto se však v konkrétní praxi u pokynu pléna jako parlamentního nástroje setrvává, protože zajišťuje zákonnou normu určité politické kompetence Spolkového sněmu vůči zplnomocněnci.

■ Praxe

Obranný výbor užil za dobu své existence práva pokynů doposud 23krát. Všechny pokyny byly v obranném výboru projednány; věcně se jednalo o případy ochrany základních lidských práv vojáků nebo zásad vnitřního vedení. *Dosavadní praxe* ukazuje s přihlédnutím k malému počtu případů a skutečnosti, že zplnomocněnec na základě věcných znalostí má lepší možnosti poznat individuální i obecné konflikty Bundeswehru, má také větší předpoklady k jejich řešení než jak je tomu u obranného výboru, který je zatížen řešením jiných úkolů. S přihlédnutím k těmto okolnostem je samozřejmostí, že pokyny výboru byly učiněny s ohledem na závažnost jednotlivých případů - především ve vztahu k občanské veřejnosti.

To vše proto, aby bylo umožněno zplnomocnění ozbrojených sil SRN ve Spolkovém sněmu provedení přezkumného řízení v rámci ochrany základních lidských práv vojáků anebo zásad vnitřního vedení.

● **Parlamentní pokyn** je předpokladem pro činnost zplnomocněnce německých ozbrojených sil v rámci jeho věcné i politické kompetence dané mu čl. 45b GG.

Druh a způsob provádění přezkumu a provedení přezkumného řízení je zcela záležitostí zplnomocněnce - na základě příslušného pokynu plénem. Věcně se parlamentní právo pokynu vztahuje na oblast vojenské obrany země, která zase obecně podléhá parlamentní kontrole, k jejímuž vykonávání je zplnomocněnec pro ozbrojené síly do Spolkového sněmu povolán.

● **Přezkumné řízení** na základě parlamentního pokynu je uzavřeno jednotlivou zprávou zplnomocněnce obrannému výboru (§ 2, odst. 3, ZoW).

■ **Zákonný zákaz dvojího vyšetřování**

K zabránění dvojího vyšetřování věcně shodných případů obranným výborem a zplnomocněncem slouží § 1, odst. 2, věta 2, ZoW. Vtip je v tom, že *pokyn může být udělen jen tehdy, když obranný výbor neurčí příslušný případ předmětem vlastního projednávání*. Pod projednáváním je v tomto případě myšlena **rozprava** na základě příslušného rozhodnutí. Při projednávání případu v obranném výboru tak odpadá závěrečná zpráva, což vyplývá z parlamentní působnosti obranného výboru.

■ „Listinový proces“

Podstatně větší význam pro vlastní úřední a politickou praxi zplnomocněnce než shora uvedené právo parlamentních pokynů ex officio má tzv. listinové formalizované procesní řízení. *Při tomto řízení zasílá zplnomocněnec pro ozbrojené síly příslušně formulovanou zprávu a závěrečné rozhodnutí obrannému výboru Spolkového sněmu*. Tento proces nyní zajišťuje z hlediska právního § 1, odst. 2, věta 3, ZoW. Přesto nutno zdůraznit, že tato forma není příliš užívána - prakticky od roku 1982 nebyla použita. Roční zpráva z roku 1981 je poslední roční zprávou zplnomocněnce ozbrojených sil, ve které se hovoří o realizovaných a provedených pokynech anebo listinovém-formalizovaném procesním řízení.

Vlastní rozhodnutí zplnomocněnce ozbrojených sil SRN ve Spolkovém sněmu

Zavedení přezkumného řízení v oblasti parlamentní kontroly prováděné zplnomocněncem pro ozbrojené síly (§ 1, odst. 3, ZoW) může probíhat ex offio nebo „na návrh“. Poslední je v případě podání podle § 7 ZoW. Pro první možnost určuje zákon právo návštěvy jednotek § 3, čís. 4, ZoW a sdělení členům Spolkového sněmu pro jejich zvláštní význam. Členům Spolkového sněmu mohou být oznámeny zplnomocněncem procesně významné okolnosti i jiným způsobem. K tomu jej opravňuje úřední oprávnění § 3 ZoW spočívající na informaci především o sděle-

ních došlých od úředníků justice. Vedle těchto forem může zplnomocněnec zprostředkovat hlášení o zvláštních událostech v armádě; oznámení tisku a jiných ústních či písemných jemu došlých sdělení. Specifickou oblastí práce zplnomocněnce je řešení podání „nesloužících“ stejně jako „rezervistů“ (záložních vojáků). Tato skupina totiž formálně ve vztahu vojenské služby vlastně neexistuje a nemá proto právo podání § 7 ZoW. Přijetí podání úředníky zplnomocněnce od této skupiny osob, např. v souvislosti s jejich povoláváním na vojenská cvičení apod., vedlo k tomu, že se těmito otázkami již věcně Spolkový sněm zabývá. Je tomu tak také proto, že v současném období jsou povolávány nejslabší ročníky mužské německé populace. Věcné záležitosti se týkají otázek vnitřního vedení také tehdy, když odesílatel ještě (anebo již) není vojákem. Postupuje se zde v souladu s názorem, že chyby, ke kterým dochází například rozhodnutím okresních vojenských úřadů v souvislosti s další povinnou vojenskou službou v práci s povolanci a případně jejich neřešení by mohly později velmi negativně ovlivňovat celkové klima v jednotkách.

Pro plánování, provádění a přípravu vojenského cvičení platí v podstatě totéž. Z těchto důvodů se shora uvedený okruh otázek stává předmětem parlamentní kontroly zplnomocněnce ozbrojených sil SRN ve Spolkovém sněmu - v souladu s § 1, odst. 3, ZoW.

■ „Zámysl“ a „rozvaha“ zplnomocněnce a jejich hranice

Zákonné vymezení povinné „rozvahy“ zplnomocněnce ozbrojených sil SRN ve Spolkovém sněmu má za následek, že zplnomocněnec není věcně nikým vázán. *Zplnomocněnec je vázán právním řádem a soudním rozhodnutím ústavního soudu k výkladu základních práv v jednotkách Bundeswehru - jako nedílné součásti právního státu* (čl. 1, odst. 3 a čl. 20, odst. 2 GG). Pro zámysl zplnomocněnce je významná intenzita předpokládaného poškození proti základním právům vojáků nebo zásadám vnitřního vedení s ohledem na zahájení přezkumného řízení. Ve sporných případech musí být jednoznačně zplnomocněncem zahájeno přezkumné řízení; v bezvýznamných záležitostech není zplnomocněnci nikým vnucováno na základě jeho svobodné rozvahy se záležitostmi nezabývat. Celkově je vázáno na „rozvahu“ zplnomocněnce ozbrojených sil také to, že zplnomocněnec může bez jakýchkoliv vnějších tlaků posekat na parlamentní pokyn. Vždy však reaguje ve všech případech rychle a pružně. K tomu, aby se zabránilo dvojímu vyšetřování stejného případu (například obranným výborem Spolkového sněmu a zplnomocněncem) slouží „pojistka“, že takové případy, které by k tomu zaváděly příčinu, jsou včas projednávány v obranném výboru. Ten pak přijímá taková opatření, která zabrání zplnomocněnci provádět šetření ve věcně stejné záležitosti. To vše se děje korektně a se souhlasem zúčastněných stran. Tak je zákonně odůvodněna přednost obranného výboru v oblasti originální kontroly zplnomocněnce.

Zplnomocněnec ozbrojených sil SRN ve Spolkovém sněmu Spolkové republiky Německo za dobu 33 let existence trvání úřadu prokázal svou opodstatněnost. Prokázalo se, že orgán parlamentní kontroly nad německými ozbrojenými silami je pro demokratický, právní, sociální stát a industriální německou společnost naprosto nepostradatelným. Přitom se musel prosazovat těžce a složitě, koneckonců jako vše nové a zpravidla i dobré. Hlavní, na co bylo ihned od počátku s vytvořením tohoto parlamentního úřadu naráženo, byl výraz *institutionalizované nedůvěry*. Nejprve *neochota vlády a její koalice zavádět jakékoli novoty* v tomto směru, pak velmi ostré střety se spolkovým ministrem obrany a v neposlední řadě *spory o rozsah kompetencí* - to byly problémy, které zrod a život této již osvědčené parlamentní funkce ve Spolkovém sněmu provázely.

Od počátku sedmdesátých let se podařilo prolomit shora uvedený stav a především vedle politického zlepšit zákonný podklad úřadu zplnomocněnce ozbrojených sil SRN ve Spolkovém sněmu. V procesu novelizace příslušných zákonných norem se podařilo tento úřad vybavit odpovídajícími pravomocemi a dnes je již jednoznačnou a neotřesitelnou součástí Spolkového sněmu. Není zde bez významu poznámka, že celý tento proces znamenal pro úřad zplnomocněnce nejen velkou zátěž v jeho každodenním životě, ale také výrazné posílení jeho politických i statutárně-právních pozic.

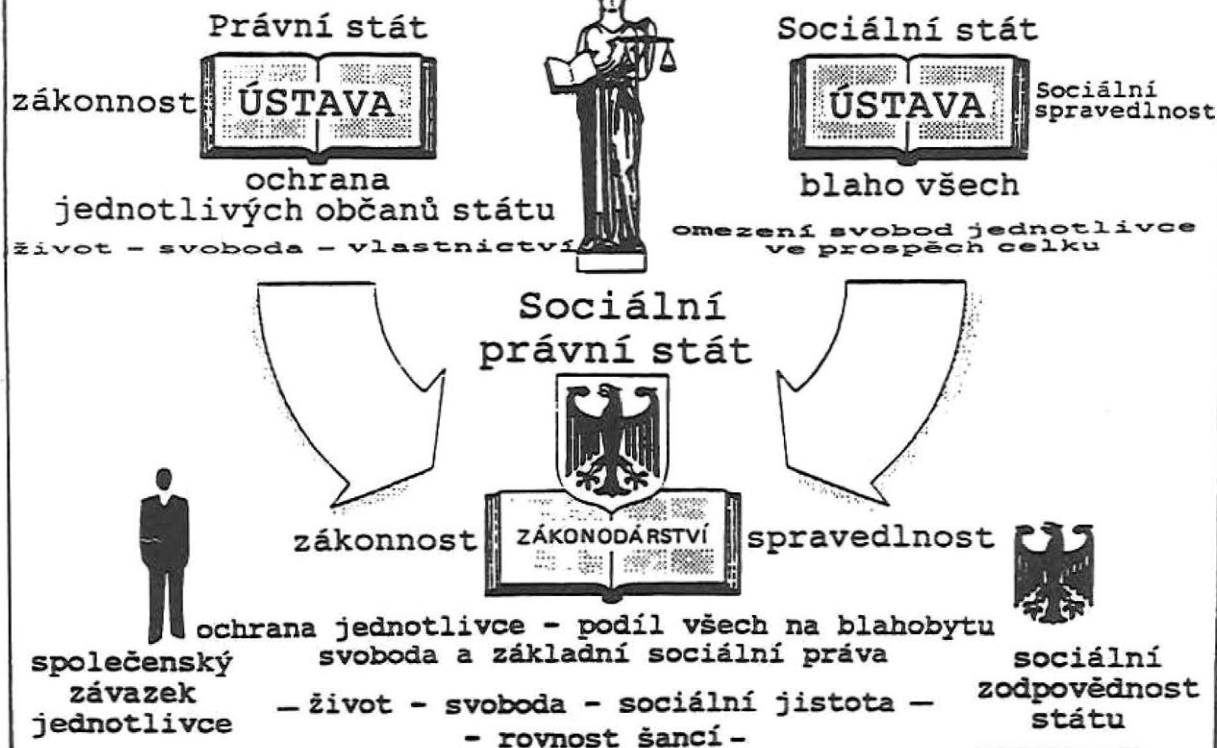
Navíc úřad zplnomocněnce, který navazuje na švédský model ombudsmana, je dnes zastoupen na všech kontinentech. Asi ne náhodou. Není také náhodné, že již od roku 1976 (každé 4 roky) se konají *Mezinárodní konference ombudsmanů*. Přestože se každý tento úřad nějakým způsobem v různých zemích světa liší, všechny je spojuje společná *intence prostředníka mezi státem a občany, zejména pak občany v zeleném*. Spolu s tím působí jako stabilizátoři společných záležitostí a *omezuji* organizační nárok státu vůči nároku svobody občanů. Současně *prosazují* pracovní a hodnotné vzájemné vztahy, kterými se vzájemně obohacují.

Proč je model německého vojenského zplnomocněnce zájímavý nejen pro nás? Především: volbou parlamentem, dále pak svou zpětnou vazbou na parlament. Má velkou možnost *průraznosti vůči exekutivě*, čímž si mj. vydobyl zvláštní pozici a uznání.

Německý zplnomocněnec pro ozbrojené síly se v současné době potýká s řadou pro nás jen zdánlivě odlišných problémů. Současná jeho činnost je diktována především novými aspekty z nové německé jednoty a nově se formujícího celoněmeckého Bundeswehru.

Oblast působení a vlivu zplnomocněnce ozbrojených sil SRN se nutně rozšiřuje na *nové pole - integraci Národní lidové armády NDR do Bundeswehru*. Přitom nejde jen o řešení personálních, organizačních či materiálních otázek, ale také o odstranění rozdílu v náhledu na vojáky I. a II. kategorie. Rozhodující však je vědomá orientace na okruh dále použitelných příslušníků bývalé Lidové armády NDR a případných dalších nových vojáků z tzv. *nových spolkových zemí*. Tito jsou zatím ženi dlouhodobou socialistickou výchovou, vzděláváním a výukou. Je jim vlastní odlišný způsob myšlení i konání. Tento stav musí být nezbytně postupně odstraněn

Právní stát a Sociální stát



a nahrazen normami právního státu. Je jen logické, že pro zplnomocněnce ozbrojených sil SRN ve Spolkovém sněmu se zde otevírá další pole působnosti.

Zplnomocněnec ozbrojených sil SRN ve Spolkovém sněmu by mohl naše politology, právníky, politická grémia, vládní i opoziční koalici zajímat. Zkušenosti, které ve Spolkové republice Německo získali *na cestě k vytvoření tohoto orgánu parlamentní kontroly*, by mohly být pro českou parlamentní demokracii a celkové zlepšení pozic Armády České republiky velmi cenné. Navíc Němci se těmi svými těžce získanými zkušenostmi na cestě od armády totalitního režimu hrubého zrna - fašismu - nijak netají. Tato maličkost by nám mohla stát za trochu pozornosti. Právní, sociální a demokratický stát je totiž opravdu nezbytné vybudovat všude: tedy i za branami českých kasáren.



Předkládaná práce by měla sloužit nejen studentům politologie graduálního a postgraduálního studia Vojenské akademie, ale měla by být konkrétním příspěvkem k polemice o účelnosti anebo nepřenositelnosti stylu a metod práce úřadu zplnomocněnce ozbrojených sil SRN ve Spolkovém sněmu Spolkové republiky Německo jako orgánu parlamentní kontroly do našich českých poměrů. Současně by také mohlo dojít k částečnému zaplnění mezery, která na tomto úseku u nás stále ještě přetrvává. Podařilo-li se tento záměr naplnit, nechť laskavě posoudí čtenář sám.

Seznam použitých zkratk a termínů:

ex offio, ex officio	- z úřední moci, povinnosti (lat.)
GG	- základní zákon, ústava SRN
interpelace	- kvalifikovaná i písemná forma dotazu poslance vznesená vůči vládě nebo členu vlády jakožto jeden ze způsobů uplatňování jeho kontrolní funkce
JřSSN	- jednacím řád Spolkového sněmu (Německa)
„příjmy“ a „podání“	- žádosti, stížnosti, petice, veškerá podání adresovaná zplnomocněnci ozbrojených sil SRN ve Spolkovém sněmu
ombudsman	- pověřenec, úředník prověřující stížnosti občanů na postup úřadů, respektive zneužívání úřední moci; je nezávislý, odpovědný pouze parlamentu (švéd.)
RZ	- roční zpráva zplnomocněnce ve Spolkovém sněmu
ZoW	- zákon o zplnomocněnci ozbrojených sil